

鄆城县新一轮土地利用总体规划 编制工作的思考与建议*

宋绍智,王怀强

(鄆城县国土资源局,山东 鄆城 274600)

1 上一轮土地利用总体规划实施评价

1.1 规划实施情况

鄆城县上一轮土地利用总体规划编制工作始于1996年11月,完成于1998年3月,2000年10月经山东省政府批准实施。上轮规划为各类用地确定了具体的用地指标,主要包括:耕地保有目标67 089.03 hm²。基本农田保护目标5 3631 hm²,占全县耕地总面积的80.03%。全县耕地减少量不得超过686.67 hm²,其中建设占用耕地不得超过500 hm²;土地开发和整理补充耕地目标763.34 hm²,县驻地城区发展规模控制在12 hm²。

8年来,鄆城县新增建设用地总量1 771.48 hm²,其中占用耕地1 370.31 hm²,超出土地利用总体规划占用耕地指标870.31 hm²;通过开发复垦补充耕地1 104.94 hm²,超过土地利用总体规划开发整理指标341.60 hm²。2008年全县农用地总量为82 882.8 hm²,耕地总量为66 862.5 hm²。但是,由于全县农业内部结构也发生了大幅度调整,农用地利用方向发生了较大变化,8年来,农用地净增加428.6 hm²,耕地净增加121.19 hm²,园地净减少2 469.3 hm²,林地净增加101.3 hm²,其他农用地净增加2 675.5 hm²。从上述数据分析,鄆城县虽然保持了耕地总面积的稳定,实现了耕地占补平衡。但是,占用耕地数量明显超过了土地利用总体规划确定的指标,农用地中的园地大量转化为其他农用地,数量大幅度减少。

1.2 规划实施评价

鄆城县土地利用总体规划实施8年的情况表明,土地利用总体规划在实施土地用途管制、确保耕地占补平衡、改变用地观念等方面发挥了重要作用,产生了较好的社会效益,在一定程度上解决了耕地保护和土地管理中存在的问题,有效发挥了土地规划对经济社会发展的调控作用。但由于受当时规划指导思想、环境条件、技术水平和经费缺乏等诸多因素的影响,上一轮规划编制的水平不高,科学性不强,再加上鄆城县土地利用管理长期以来一直注重微观管理,缺乏宏观调控机制,致使全县土地利用总体规划在执行过程中存在一些问题。

(1)规划本身存在的问题导致规划实施时不能按规划总体目标实现。上轮规划以1996年为基期年,其数据来源于1996年同一时点的变更调查数据。因此,基础数据可能存在不准确现象,再加上时间紧,经费不足,人员素质及技术水平不高等原因,使得规划的编制和结论受到影响。并且,上轮规划过于强调耕地保护和指标的分解,缺乏对地区土地特点和实际情况的分析,出现用地指标指导用地布局的现象,使规划在实施中缺乏可操作性,土地利用结构中的其他指标难以实现。

(2)科学性、权威性和实效性的不强影响了规划的实施。由于地方政府对规划编制重视不够,前两轮规划实施比较随意,主要表现在:一是规划建设留用地不足,并且不平衡。随着投资环境的改善和招商引资力度的加大,原有的建设留用地明显不足,主要原因是由于上一轮土地利用总体规划时处于计划经济的末期,在修编土地利用总体规划时除了重点安排外,把建设预留地比例和数量从县平衡到各

* 收稿日期:2008-12-18;修订日期:2009-03-12;编辑:陶卫卫

作者简介:宋绍智(1965—),男,山东鄆城人,鄆城县国土资源局副局长,主要分管土地规划工作。

乡镇,又从各乡镇平衡到各村,因而出现了村村留地,镇镇留地。二是由于2001年行政区域从原来25个乡镇调整为16个,出现该留的没有多留,不该留的却留了的现象,致使土地利用总体规划不适应推进城镇化进程。特别是在2004年省委、省政府提出“东西帮扶工程”以来,在鄆城县设立了鄆城(潍坊)工业园区,帮助鄆城发展工业经济,所以在用地报批过程中,需要对规划作出一次次修改。

(3)忽视对耕地以外其他农用地的统筹安排,规划实施缺乏综合性。上一轮土地利用总体规划强调以保护耕地为核心内容的同时,忽略了其他农业用地需求的统筹安排和合理调整,在强调耕地指标分解和总量控制的同时,忽略了市场配置土地资源、提高土地综合集约利用水平的要求,土地利用总体规划并不等同于耕地保护规划。不能只对建设占用的耕地指标进行定量测算,而未将占用的园地、林地等非耕地计入用地规模,给规划的实施管理带来困难,也会影响规划的科学性、严肃性、权威性。

(4)实施管理中缺少规范规划调整行为的法律文件,削弱了规划的作用。虽然《土地管理法》第二十六条对土地利用总体规划修改做出了规定,但在具体实施中很难操作,无法满足现实中合理的建设用地需求,导致在编制、审批土地利用总体规划调整方案、局部调整方案上存在不规范的行为,调整、修改程序繁琐,时间周期长,这些都是影响规划实施的主要因素。

2 对新一轮土地利用总体规划编制和实施的意见建议

(1)应以保证国民经济可持续发展的战略高度为出发点。鄆城县是一个经济欠发达的农业县,要提高全县的经济总量,只有依靠招商引资,而招商引资必须增加土地的使用量。因此,在修编新一轮土地利用总体规划时,既要保证必要的基本农田,又要保证必要的建设用地。在考虑建设留用地时应尽量使用非农田,不用或少用基本农田。

(2)应有利于推进城市化进程和加快中心城镇的建设。根据进一步推进城市化进程和加快中心城镇建设的要求,在修编新一轮土地利用总体规划时建设留用地侧重点应是:城区→中心镇→一般集镇→中心村→一般行政村。

(3)应以城区和建制镇建设留用地为重点。今

后城区农村村民建房用地,需根据建设居民小区的要求,村民建房打破村界,实行跨村建房,留足留好建设留用地。中心镇在第二次行政区域调整时被撤并的乡镇多,地域范围广,行政村多,人口也多,今后用地量也大,因此,建设留用地仅次于城区用地。在考虑建设留用地时应研究为加快中心城镇建设时所需要使用的土地。除现有的工业用地外,还应考虑未来的旧城镇改造拆迁安置用地,镇域范围内村民集中建房用地,道路交通用地等。其镇域范围内村民建房用地也应打破村界,采取集中建房,提高中心镇的品位。

(4)应从当地建设用地实际利用现状统筹安排建设预留地。1997—2008年,土地利用现状发生了较大变化,在非建设留用地上建造了为数不少的厂房,有的是经过批准的临时用地,等待着新一轮土地利用总体规划修编时划入建设留用地,有的则是未经批准的违法用地(违法建筑),对此类违法用地经依法处罚后应予以补办用地手续,在新一轮土地利用总体规划修编时一并划入建设用地。部分地方部分企业与企业之间留有边间和间隙空闲地,建议这部分土地也留作建设留用地,使该区域达到整齐划一的建设用地。部分企业因经营规模扩大,急需在原有规模上(原地)扩展厂房,政府职能部门应尽快为其调整建设留用地,以合适的方法为其解决所需用地。

(5)应考虑进一步的土地开发整理规划。土地开发整理规划是土地利用总体规划的重要组成部分,关系到耕地和基本农田数量的保护、质量的提高和基础设施的配套,关系到农用地利用的经济、社会和生态效益的提高,所以土地开发整理规划应作为总体规划的重要组成部分。

(6)应搞好规划的统筹协调。土地利用总体规划确定之后,其他各类涉及土地利用的规划在用地的规模和布局上必须符合总体规划的安排,跟土地利用总体规划不一致的要调整。从宏观层面上为总体规划的实施打下基础。制定严格的规划实施责任制,把规划确定的控制指标作为考核政府领导的主要指标,层层落实。健全规划管理制度。从用地的安排、用地预审、用地审批方面严格把关,保障规划的实施。加大对规划实施的监管和对违反规划行为的查处力度。